

capacidad para delimitar y definir conceptos constitucionales, competencia que, obviamente, corresponde en exclusiva a nuestro Tribunal Constitucional.

En definitiva, haber hallado tal solución supondría que el título de esta monografía, «El problema de la vertebración del Estado...», tal vez, optimistamente, podría eliminar el término problema. Y, ¿quién se atreve a tal osadía...?—*Rosa M.ª Fernández Riveira*.

CARLOS ORTEGA SANTIAGO.—*Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006, 170 páginas, ISBN 84-96440-40-0.

La idea fundamental que se defiende en la excelente monografía de Carlos Ortega Santiago, Profesor Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, es la necesidad de establecer nuevos mecanismos que permitan a los entes infraestatales, en nuestro caso a las Comunidades Autónomas, proteger jurisdiccionalmente más eficazmente un ámbito propio de actuación frente a la afectación de tal ámbito que supone el proceso de integración europeo.

La posibilidad de que las instituciones comunitarias lleven a cabo, por un lado, actuaciones viciadas de incompetencia que pueden afectar al ámbito de decisión regional y, por otro, actuaciones que, siendo perfectamente conformes con el Derecho comunitario originario, alteren, en cierta medida, el reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lleva a Carlos Ortega a examinar la posibilidad que tienen estos entes regionales de acceder tanto ante el Tribunal de Justicia como ante el Tribunal Constitucional con la finalidad de preservar su ámbito propio de actuación.

El autor analiza el problema que genera el hecho de que en virtud de la aceptación por nuestro ordenamiento de los principios de eficacia directa y primacía del Derecho comunitario, los jueces y tribunales nacionales sean los órganos legitimados para inaplicar directamente aquellas normas nacionales, incluyendo las normas con valor de ley, que se opongan al Derecho comunitario. Decisiones de inaplicación de leyes nacionales, estatales o autonómicas, adoptadas por los jueces y tribunales que no son, en principio, susceptibles de revisión por el Tribunal Constitucional o por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuyas funciones son esencialmente la determinación de la validez de las normas nacionales y de las comunitarias respectivamente a través de los cauces procesales previstos para ello, pero no la determinación de su aplicabilidad.

Ello supone que los jueces y tribunales nacionales se constituyen en las instancias encargadas de resolver los potenciales conflictos de normas mediante la aplicación del principio de primacía del Derecho comunitario que supone la inaplicación de aquellas normas nacionales que se le opongan.

Sin embargo, bajo un aparente conflicto de normas puede subyacer, en realidad, un conflicto de competencias, conflicto de competencias que para el autor, en los casos

de haberse generado por la colisión de normas nacionales con rango de ley, no deberían resolver los jueces y tribunales ordinarios mediante la determinación de la norma aplicable sino el Tribunal Constitucional que debería ser el órgano encargado de garantizar la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, y en los casos de haberse generado por la colisión de una norma nacional y una comunitaria le correspondería al Tribunal de Justicia determinar si las instituciones comunitarias son competentes para dictar tal norma.

Sin embargo, por un lado, la posibilidad de una duplicidad de jurisdicciones en los conflictos internos de competencia, incluso en aquellos conflictos generados por una colisión de leyes, impide que sea el Tribunal Constitucional quién determine en exclusiva a qué órgano nacional (Estado-Comunidades Autónomas) le corresponde una determinada competencia. Por otro, las dificultades de acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Justicia con la finalidad de solicitar la nulidad del Derecho comunitario, si bien no afecta a la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para determinar las extralimitaciones competenciales de las instituciones comunitarias, generan una desprotección de la autonomía política de los entes regionales.

Así, si el juez o tribunal nacional se excede a la hora de inaplicar una normativa autonómica utilizando como coartada el Derecho comunitario, la Comunidad Autónoma difícilmente tendrá la posibilidad de impugnar tales excesos.

Con la finalidad de paliar tal situación que, evidentemente, repercute en el grado de autonomía política de la Comunidad Autónoma, el autor propone por un lado que al Tribunal Constitucional le sea reconocida en exclusiva la condición de juez de resolución de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y, por otro, que se mejoren las vías de acceso de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia, órgano encargado de controlar la validez del Derecho comunitario.

En relación con la condición del Tribunal Constitucional como juez en exclusiva de resolución de los conflictos de competencia, si bien nuestro Tribunal Constitucional ha sostenido firmemente que el Derecho comunitario no puede modificar el reparto interno de competencias establecido en la Constitución, el Alto Tribunal ha utilizado el Derecho comunitario como criterio hermenéutico para dilucidar si una determinada competencia corresponde al Estado o a una Comunidad Autónoma, dotando así de relevancia constitucional al Derecho comunitario para la resolución de conflictos internos de competencia.

Y es este punto el que el autor señala como problemático, pues la posibilidad de que el Derecho comunitario «module» el reparto interno de competencias, unido al hecho de que los jueces y tribunales nacionales pueden llevar a cabo un control de la actuación de las Comunidades Autónomas (o del Estado) al determinar la norma aplicable puede provocar que la resolución de determinados conflictos con dimensión competencial que se produzcan entre el Estado y las Comunidades Autónomas se acabe derivando a los jueces y tribunales excluyéndose del ámbito de atribuciones del Tribunal Constitucional. En efecto, cuando el órgano judicial se enfrenta a la impugnación de una actuación estatal o autonómica basada en una norma con rango

legal, los remedios difieren necesariamente cuando tal impugnación se encuentra basada exclusivamente en la vulneración de normas internas que delimitan competencias que cuando se encuentra basada también en la vulneración de normas comunitarias. En el primer caso, los jueces y tribunales deberán plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional cuestionando la constitucionalidad de la ley interna que da cobertura a la actuación, mientras que en el segundo caso los jueces y tribunales podrán inaplicar directamente la ley si fuera contraria a la norma comunitaria. Recuerda Ortega, en este sentido, que el Derecho comunitario únicamente obliga a plantear una cuestión prejudicial al juez nacional cuando dude de la validez de la norma comunitaria no cuando considere que la norma inaplicable es la nacional.

Sin embargo, bajo la excusa de preservar la primacía del Derecho comunitario las actuaciones judiciales podrían poner en cuestión el reparto constitucional interno de competencias. Denuncia Carlos Ortega como las decisiones judiciales basadas en la tutela del Derecho comunitario pueden conllevar al mismo tiempo una vulneración de las bases constitucionales de nuestra organización territorial del poder.

Es por ello, por lo que Ortega propugna la necesidad de reformas legislativas que desemboquen en la obligación de residenciar los conflictos de competencia, en primer término, ante el órgano encargado de garantizar la Constitución también en lo que se refiere a la distribución territorial del poder, el Tribunal Constitucional.

Ciertamente, el autor señala que tal propuesta no resolvería la duplicidad de jurisdicciones en los conflictos de competencias en aquellos supuestos en los que los impugnantes de la actuación de los poderes públicos fueran los particulares. Para estos supuestos, Ortega considera necesario desarrollar, por ejemplo, aquella vía que, en determinados supuestos, vincula la no presentación de la cuestión prejudicial por el órgano judicial interno con una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. De esta manera el recurso de amparo se constituiría en un mecanismo, hasta cierto punto, preservador de la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

En relación con la mejora de las vías de acceso de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia, órgano encargado de controlar la validez del Derecho comunitario, Carlos Ortega realiza igualmente una serie de propuestas interesantes. El problema se plantea como consecuencia de que el Tribunal Constitucional no es, en principio, competente para determinar la validez de las normas comunitarias —que pueden afectar al ámbito propio de decisión de las Comunidades Autónomas— sino que el competente es el Tribunal de Justicia y las vías de legitimación para acceder a él se encuentran restringidas.

Ciertamente, no desconoce el autor que la naturaleza y alcance de las competencias atribuidas a la Comunidad hace difícil que se pueda declarar una actuación ultra-competencial de la Comunidad por parte del Tribunal de Justicia, pero en todo caso considera necesario promover el *ius standi* de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia.

Propugna Ortega la necesidad de que se mejore en la legislación española la capacidad de las Comunidades Autónomas de instar, e incluso de obligar, al Estado para

que, a través de su condición de legitimado privilegiado, interponga el recurso de anulación y sirva de cauce para las impugnaciones promovidas por las Comunidades Autónomas frente a las actuaciones comunitarias que afectan a su ámbito propio de decisión. Mejora que se defiende a través de un interesante recorrido por la regulación prevista en los ordenamientos comparados.

Es de destacar, sin embargo, que el Tribunal de Justicia podría poner algún reparo al establecimiento de una obligación incondicional del Estado de recurrir cuando así se le solicite por parte de los entes infraestatales (ya sean Comunidades Autónomas o entes locales). En efecto, el Tribunal de Justicia, en los últimos tiempos, parece observar con preocupación el riesgo de que determinados mecanismos de este tipo puedan sobrecargar al órgano jurisdiccional comunitario y ya ha lanzado una primera advertencia. Así en la STJCE de 20 de octubre de 2005, C-511/03, *Ten Kate y otros*, ha afirmado que «aunque el Derecho comunitario no contenga ninguna obligación, para un Estado miembro, de interponer un recurso de anulación en beneficio de uno de sus ciudadanos (en nuestro caso léase entes locales o regionales), no obstante, es preciso comprobar si ese Derecho se opone a un Derecho nacional que contenga una obligación de este tipo o que prevea una eventual responsabilidad de dicho Estado por no haber actuado de esta forma». Para el Tribunal «un Estado miembro podría incumplir la obligación de cooperación leal prevista en el artículo 10 CE si no se concediera un margen de apreciación en cuanto a la oportunidad de interponer un recurso, con el riesgo de sobrecargar al órgano jurisdiccional comunitario con recursos, una parte de los cuales resultarían obviamente no fundados, poniendo así en peligro el buen funcionamiento de dicha institución». Ciertamente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se está refiriendo en el caso resuelto a una eventual obligación del Estado establecida en el derecho interno de interponer un recurso de anulación en beneficio de uno de sus ciudadanos, que no es el caso de los entes regionales, pero en todo caso refleja los reparos del Tribunal de Justicia a que indirectamente por medio del establecimiento de obligaciones internas se amplíen *de facto* los legitimados para plantear un recurso de anulación.

Sea como fuere, lo que resulta indudable tras la lectura del libro de Carlos Ortega es la necesidad de mejorar el *ius standi* de los entes regionales ante el Tribunal de Justicia, pues a fin de cuentas son ellos los que más han visto restringido su ámbito de actuación como consecuencia del proceso de integración europeo.

La obra reseñada tiene entre sus importantes virtudes, no sólo la de señalar claramente los problemas que el proceso de integración ha generado en relación con la falta de cauces jurisdiccionales que permitan instar la garantía de un ámbito propio de decisión a las Comunidades Autónomas, sino además la de realizar propuestas de *lege ferenda* con la finalidad de paliar tales problemas. Todo ello lo hace con un estilo claro y directo que hace que no pueda más que recomendar vivamente su lectura.—*Tomás de la Quadra-Salcedo Janini*.